

## KOÓS GÁBOR

### Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata a közös európai menekültügyi rendszer vonatkozásában

A közös európai menekültügyi rendszer kialakítása 1999-ben kezdődött, és a pontos tartalma azóta számos uniós jogi aktusban konkretizálódott. Alapvetően öt uniós jogi aktus hivatott megvalósítani a rendszer célkitűzéseit. Ezek a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv<sup>1</sup>, a befogadási feltételekről szóló irányelv<sup>2</sup>, a kvalifikációs irányelv<sup>3</sup>, az úgynevezett Dublin III. rendelet<sup>4</sup> és az Eurodac-rendelet<sup>5</sup>. Az azóta eltelt időszakban az eredeti aktusokat részint módosították, és a felülvizsgálatukra is sor került. A szabályozási csomag utolsó, legfrissebb elemei tulajdonképpen az elmúlt egy-két évben váltak alkalmazandóvá, az elmúlt időszakban a menekültáramlásban bekövetkezett változások hatására mégsem állítható, hogy ne állna még rendelkezésre eme új jogi aktusok alkalmazásával kapcsolatban gyakorlati tapasztalat.

1 A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 180., 2013. 6. 29., 60–95. o. (A továbbiakban: 2013/32/EU irányelv.)

2 A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 180., 2013. 6. 29., 96–116. o. (A továbbiakban: 2013/33/EU irányelv.)

3 A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 337., 2011. 12. 20., 9–26. o. (A továbbiakban 2011/95/EU irányelv.)

4 Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 180., 2013. 6. 29., 31–59. o. (A továbbiakban: 604/2013. rendelet.)

5 A harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 603/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 180., 2013. 6. 29., 1–30. o.

A tagállami hatósági és bírósági jogalkalmazás eredményeként az elmúlt időszakban már az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: bíróság) is szembesült értelmezési kérdésekkel. A bíróság ítéletei és a főtanácsnokok vonatkozó uniós jogi aktusokkal kapcsolatos indítványai folyamatosan bővülő értelmezési forrást jelentenek e joganyag alkalmazásához.

Jóllehet a jelen írás kizárólag a közös európai menekültügyi rendszer második fázisát alkotó, az előbbieken hivatkozott újabb joganyaggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat rövid ismertetésére vállalkozik, természetesen nem hagyhatók figyelmen kívül a bíróság ezen aktusok elődeinek értelmezését szolgáló ítéletei. Ezeket részben már az újrakodifikálás során is figyelembe vették, illetve az újabb uniós jogi aktusokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat is tekintettel van rájuk. A tanulmányban bemutatott ítéletek természetesen ezekkel a jelen írás keretei között nem részletezett, korábbi uniós jogi aktusokat értelmező ítéletekkel együtt jelentik a bíróság általi értelmezés kereteit.

Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy tematikusan az egyes uniós jogi aktusokhoz kapcsolódóan összegyűjtse azokat a releváns bírósági ítéleteket, amelyek konkretizálják valamely rendelkezés pontos tartalmát. Nem lehet azonban cél ezeknek az uniós jogi aktusoknak vagy a tagállami átültető jogszabályoknak a teljes ismertetése, elemzése. Csak azokra a vitatott elemekre fókuszál, amely elemekhez már rendelkezésre áll bírósági értelmezés, és kizárólag ennek bemutatására vállalkozik.<sup>6</sup>

Ez a tanulmány tehát csak a közös európai menekültügyi rendszer új, jelenleg hatályos aktusait konkretizáló bírósági ítéleteket hivatott röviden ismertetni. Röviden kitér azokra az eljárásokra, amelyekben ítélet még nem született ugyan, de a főtanácsnoki indítvány ismertetésére vagy előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtására már sor került.

## **A menekültügyi eljárásokról szóló irányelv**

A menekültügyi eljárásokról szóló irányelvek arra irányultak, hogy a menedékjog kérelmezésére irányuló teljes eljárást szabályozzák, és egységes kere-

---

<sup>6</sup> Nem teljes a vizsgálat annyiban, hogy a tanulmány nem foglalkozik részleteiben az Eurodac-rendelettel. Az Eurodac-adatbázis a dublini rendszer végrehajtására szolgáló eszköz, amely a menedékkérők személyazonosságának és annak megállapítását szolgálja, hogy nyújtottak-e be korábban kérelmet az Európai Unió valamelyik tagállamában, továbbá biztosítja a dublini rendeletek hatékony alkalmazását. Tekintettel e rendelet technikai jellegére, valamint hogy nem áll rendelkezésre értelmező ítélet, a további vizsgálatától eltekintünk.

teket alakítsanak ki az ilyen eljárásokra az Európai Unió valamennyi tagállamában. A menekültügyi eljárásokról szóló korábbi irányelv<sup>7</sup> azonban pusztán a „legkisebb közös többszöröst jelentette a tagállamok között”, és a szabályai gyakran nem voltak kellően egyértelműek, az eltérések lehetővé tették a saját tagállami szabályok megtartását. Az új, 2013/32/EU irányelv fő célkitűzése már az volt, hogy *továbbfejlessze a tagállamokban a nemzetközi védelem megadására és visszavonására alkalmazott eljárások szabályait egy közös uniós menekültügyi eljárás létrehozása céljából*.<sup>8</sup>

Az új menekültügyi eljárásról szóló irányelv<sup>9</sup> a bizottság tájékoztató anyaga szerint pontosabb és egy „*olyan koherens rendszert hoz létre, amely a hatékonyabb és igazságosabb menekültügyi határozatok mellett azt is biztosítja, hogy valamennyi tagállam közös, magas szintű szabályok alapján vizsgálja meg a kérelmeket*”<sup>10</sup>. Jóllehet az új irányelv rendelkezéseinek zöme tekintetében irányadó átültetési határidő letelte óta még egy év sem telt el, már ismert egy előzetes döntéshozatali eljárás, amely az új irányelv 9. cikkének értelmezését is érinti.

*A C-601/15 PPU. számú N.-ügyben hozott ítélet*<sup>11</sup>

A tényállás

Az alapeljárás felperese Hollandiába beutazva azonnal benyújtotta menedékjog iránti első kérelmét. Ezt a kérelmet elutasították, és az elutasító határozattal szembeni keresetet a hágai bíróság megalapozatlannak nyilvánította, így ez az ítélet jogerőre emelkedett. Ezen eljárás lezárulta után felperessel szemben körülbelül tizenöt év alatt többségében lopásnak minősülő bűncselekmények miatt huszonegy alkalommal szabtak ki pénz-, illetve szabadságvesztésbüntetést. Ez alatt a tizenöt év alatt a felperes egy ízben benyújtotta, majd öt

<sup>7</sup> A menekültstátus megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelve, HL L 326, 2005. 12. 13. 13. o.

<sup>8</sup> 2013/32/EU irányelv 12–13. preambulumbekzdés és az 1. cikk. A 2013/32/EU irányelv rendelkezései azt célozzák, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatos határozatot a tények alapján megfelelő tudással felvértezett szakemberekkel bíró, kompetens hatóságok hozzák meg objektív és pártatlan eljárásban a lehető legrövidebb időn belül alapos vizsgálat eredményeként, és hogy ezek a határozatok adott esetben a bíróság előtti hatékony jogorvoslat tárgyául szolgálhassanak.

<sup>9</sup> 2013/32/EU irányelv.

<sup>10</sup> Közös európai menekültügyi rendszer. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas\\_factsheet\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_hu.pdf), 4. o.

<sup>11</sup> A bíróságnak a C-601/15. PPU. számú N.-ügyben hozott ítélete [ECLI:EU:C:2016:84]. (A továbbiakban: C-601/15. ítélet.)

nap elteltével vissza is vonta menedékjog iránti második kérelmét. Harmadik menedékjog iránti kérelmét elutasították, és az érintettet az Európai Unió területének azonnali elhagyására kötelezték, valamint tíz évre szóló beutazási tilalmat rendeltek el vele szemben. A felperes ezt a határozatot is megtámadta, de keresetét a hágai bíróság megalapozatlannak nyilvánította, és így ez az ítélet is jogerőre emelkedett.

Ez után tartóztatták le a felperest Hollandiában lopás bűncselekményének elkövetése és a vele szemben elrendelt beutazási tilalom megsértése miatt. E két bűncselekmény tekintetében két hónapig terjedő szabadságvesztés-büntetésre ítélték. A felperes – miközben e büntetését töltötte – egy menedékjog iránti negyedik kérelmet nyújtott be, azonban egészségi állapota nem tette lehetővé azt, hogy az említett büntetés végrehajtása alatt erről az újabb kérelemről határozatot hozzanak. A büntetése letöltése napján a felperest menedékkérőként őrizetbe vették különösen annak a vizsgálata érdekében, hogy a menedékjog iránti e kérelme kapcsán meghallgatható-e. Ezt az őrizetet azonban meg kellett szüntetni annak a kockázata miatt, hogy túllépik az ezen időpontban hatályos nemzeti jogszabályok által előírt végső határidőt.

Ezt követően az alapeljárás felperesét lopás bűncselekményének elkövetése és a vele szemben elrendelt beutazási tilalom megsértése miatt ismét letartóztatták és e két bűncselekmény tekintetében három hónapig terjedő szabadságvesztés-büntetésre ítélték. Büntetése letöltésekor egészségi okok továbbra sem tették lehetővé azt, hogy az alapeljárás felperesét menedékjog iránti negyedik kérelmével kapcsolatban meghallgassák, a 2013/33. irányelv 8. cikkének (3) bekezdése első albekezdésének e) pontját átültető holland jogszabályi rendelkezés alapján menedékkérőként újra őrizetbe vették. A holland hatóságok szerint ugyanis, noha az érintettet a menedékjog iránti e negyedik kérelem tényénél fogva megillette – a külföldiek jogállásáról szóló törvény 8. cikkének f) pontja értelmében – a Hollandia területén való jogszerű tartózkodás joga, őrizetbe vételét a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme indokolta, mivel bűncselekmények elkövetése miatti bűnösséget megállapító ítéletet hoztak vele szemben, és feltételezték, hogy több más bűncselekményt is elkövetett.

A felperes vitatta az őrizetbe vételét elrendelő határozatot, és kártérítést kért, azonban keresetét a hágai bíróság ítéletével elutasította. Az igazságügyi orvos szakértő megállapította, hogy az alapeljárás felperese menedékjog iránti kérelmével kapcsolatban továbbra sem hallgatható meg. Ezt követően felfüggesztették az alapeljárás felperesének őrizetét azért, hogy egy vele szemben kiszabott másik szabadságvesztés-büntetést tölthessen le. A holland bíróság ítéletével szemben benyújtott fellebbezés keretében az alapeljárás fel-

perese azt állítja, hogy őrizete ellentétes az Emberi jogok európai egyezménye<sup>12</sup> 5. cikk (1) bekezdése f) pontjának második tagmondatával, amely előírja, hogy a külföldi személy őrizetét csak az a körülmény igazolhatja, hogy elene kiutasítási vagy kiadatási eljárás van folyamatban. A külföldi személy abban az esetben történő őrizetben tartása ugyanis, amikor a menedékjog iránti kérelmének tárgyában történő határozathozatal időpontjáig jogszerűen tartózkodik Hollandiában, ellentétes ezzel a rendelkezéssel.

#### A bíróság megállapításai

A bíróság ebben az ügyben az ítéletét 2016. február 15-én nagytanácsban eljárván hozta meg. Az előterjesztő holland bíróság<sup>13</sup> bemutatta, hogy a saját ítélezési gyakorlata értelmében menedékjog iránti kérelemnek a kiutasítási eljárás hatálya alatt álló személy általi benyújtása azzal a hatással jár, hogy minden olyan kiutasítási határozatot teljes joggal hatálytalanná tesz, amelyet előzőleg ezen eljárás keretében fogadtak el. Jóllehet ennek az eljárásnak a tárgya elsősorban a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdése e) pontjának érvényessége, a bíróság megállapította, hogy „*az a körülmény, hogy az alapeljárás felperese – miután kötelezték Hollandia területének elhagyására és tíz évre szóló beutazási tilalmat rendeltek el vele szemben – nemzetközi védelem iránti újabb kérelmet nyújtott be, nem akadályozza a 2013/33. irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének e) pontján alapuló őrizetbe vételi intézkedés vele szembeni elfogadását. Az ilyen őrizet ugyanis nem jár azzal a következménnyel, hogy megfosztja a kérelmezőt a 2013/32. irányelv 9. cikkének (1) bekezdése alapján a kizárólag a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárás érdekében a tagállamban maradás jogától addig, amíg a felelős hatóság a nemzetközi védelem iránti kérelméről első fokon nem határoz.*”<sup>14</sup>

A bíróság a nemzeti bíróság gyakorlatával szemben a 2008/115/EK irányelv (az úgynevezett visszatérési irányelv)<sup>15</sup> hatékony érvényesülésére hivat-

<sup>12</sup> Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én, Rómában aláírt európai egyezmény.

<sup>13</sup> Raad van State (államtanács).

<sup>14</sup> C-601/15. ítélet 74. pont

<sup>15</sup> A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 348., 2008. 12. 24., 98–107. o.

kozott. A bíróság jelezte, hogy „a 2008/115 irányelv hatékony érvényesülése mindenképpen megköveteli, hogy az ezen irányelv alapján megindított olyan eljárást, amelynek keretében az adott esetben beutazási tilalommal járó kiutasítási határozatot fogadtak el, folytatni lehessen abban a szakaszban, ahol azt a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása miatt felfüggesztették, amennyiben ezt a kérelmet első fokon elutasították. A tagállamok ugyanis nem veszélyeztethetik az ez utóbbi irányelv által kitűzött cél megvalósítását, vagyis a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok hatékony visszatérési és hazatelepülési politikájának a megvalósítását.”<sup>16</sup>

Ha a kitoloncolásra amiatt kerülne sor később, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem első fokon történő elutasítása után a kiutasításra irányuló eljárást nem abban a szakaszban kellene folytatni, amelyben azt felfüggesztették, hanem azt újra kellene kezdeni, az adott tagállam nem tenne eleget a kitoloncolás rövid időn belüli teljesítésére irányuló kötelezettségének.<sup>17</sup> A 2008/115/EK irányelv alapján megindított olyan eljárást, amelynek keretében az adott esetben beutazási tilalommal járó kiutasítási határozatot elfogadták, abban a szakaszban kell folytatni, ahol azt a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása miatt felfüggesztették – amennyiben ezt a kérelmet első fokon elutasították –, hiszen az ilyen eljárás az Emberi jogok európai egyezménye 5. cikk (1) bekezdése f) pontja második tagmondatának értelmében továbbra is „folyamatban van”<sup>18</sup>.

## A kvalifikációs irányelv

A 2011/95/EU irányelv a harmadik országok állampolgárainak, illetve a honatan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státusok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló 2004/83/EK tanácsi irányelv átdolgozásának eredménye. Utóbbi irányelvet jelentősen módosítani kellett, és az áttekinthetőség érdekében annak átdolgozására került sor.<sup>19</sup>

Az irányelv „legfőbb célja egyrésztől annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulóknak beazonosítására, másrésztől annak elősegítése, hogy e sze-

<sup>16</sup> C-601/15. ítélet 75. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>17</sup> C-601/15. ítélet 76. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>18</sup> C-601/15. ítélet 80. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>19</sup> 2011/95/EU irányelv 1. preambulumbekzdés.

*mélyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez.*<sup>20</sup>

Az irányelv sokrétű szabályozásából különös figyelmet érdemel, hogy „[a]hhoz, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek hatékonyabban gyakorolhassák és igénybe vehessék az ezen irányelvben meghatározott jogait és ellátásait, figyelembe kell venni különleges igényeiket, valamint a társadalmi beilleszkedésük sajátos kihívásait. Ez általában nem eredményezhet a saját állampolgárokkal szemben alkalmazottnál kedvezőbb bánásmódot, nem sértve a tagállamok azon lehetőségét, hogy kedvezőbb szabályokat vezessenek be vagy tartsanak fenn.”<sup>21</sup>

Ehhez hasonlóan kiemelendő célkitűzés, hogy „[k]ülönösen a szociális nehézségek elkerülése érdekében helyénvaló, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyeknek a szociális ellátások tekintetében, hátrányos megkülönböztetés nélkül, megfelelő szociális védelmet és megélhetést biztosítsanak. A szociális védelem vonatkozásában a kiegészítő védelemben részesülőknek biztosítandó alapellátások nyújtásának módját és részleteit a nemzeti jogszabályoknak kell meghatározniuk.”<sup>22</sup>

*A bíróság a C-443/14. és C-444/14. számú egyesített ügyekben hozott ítélete*<sup>23</sup>

Tényállás

Az irányelv értelmezésével kapcsolatban kiemelkedő jelentőségű a bíróság 2016. március 1-jén nagytanácsban hozott ítélete a C-443/14. és C-444/14. számú egyesített ügyekben, amelyek a német szövetségi közigazgatási bíróság<sup>24</sup> kérelmére indultak. Ezek az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a 2011/95/EU irányelv 29. és 33. cikkének<sup>25</sup> értelmezésére vonatkoznak.

20 „A menekült és a kiegészítő védelmi jogállás elismerésére és tartalmára vonatkozó szabályok közeli-tésének segítenie kell a nemzetközi védelmet kérelmezők tagállamok közötti másodlagos migrációjának korlátozását, amennyiben az ilyen migrációt kizárólag a jogi szabályozások eltérései idézik elő.”

2011/95/EU irányelv 12–13. preambulumbekkezdés.

21 2011/95/EU irányelv 41. preambulumbekkezdés.

22 2011/95/EU irányelv 45. preambulumbekkezdés.

23 A bíróság C-443/14. és C-444/14. számú Kreis Warendorf kontra Ibrahim Alo és Amira Osso kontra Region Hannover egyesített ügyekben hozott ítélete [ECLI:EU:C:2016:127]. (A továbbiakban: C-443/14. ítélet.)

24 Bundesverwaltungsgericht.

25 „29. cikk Szociális védelem (1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek az e védelmet nyújtó tagállamban a saját állampolgárok számára meghatározottak-

I. Alo és A. Osso szír állampolgárok, akik 1998, illetve 2001 folyamán érkeztek Németországba, ahol mindketten sikertelenül indítottak menedékjog iránti kérelemre vonatkozó eljárást. Ezt követően ideiglenes tartózkodásra jogosító engedélyekkel tartózkodtak ebben a tagállamban. A menekültügyi eljárás megindításától kezdve szociális védelemben részesültek. A menedék iránti ismételt kérelmek benyújtása nyomán a szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal<sup>26</sup> kiegészítő védelmi jogállást nyújtott számukra.

A két szír állampolgárnak kiállított tartózkodási engedélyek azonban tartalmazzák a lakóhely adott helyen való létesítésének kötelezettségét is. A felperesek az alapeljárásban vitatták a velük szemben előírt, lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget, azonban az általuk benyújtott kereseteket első fokon elutasították.

I. Alo fellebbezésének nyomán azonban Észak-Rajna–Vesztfália tartomány legfelsőbb közigazgatási bírósága<sup>27</sup> eltörölte a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget, és lényegében megállapította, hogy az érintett határozat ellentétes az uniós joggal. A másik felperes, A. Osso fellebbezését ezzel szemben Alsó-Szászország legfelsőbb közigazgatási bírósága<sup>28</sup> elutasította a nemzeti szabályokban foglaltaknak megfelelés mellett arra hivatkozással, hogy a határozat nem volt ellentétes a nemzetközi vagy az uniós joggal.

A két ellentétes tartalmú ítélettel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmek ügyében a szövetségi közigazgatási bíróság járt el, amely úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a C-443/14. és a C-444/14. számú ügyekben azonos módon megfogalmazott kérdéseket terjesztett a bíróság elé.<sup>29</sup>

---

kal azonos feltételek mellett részesüljenek a szükséges szociális ellátásokban. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott általános szabálytól eltérve, a tagállamok a kiegészítő védelemben részesített személyek számára nyújtandó szociális ellátásokat az alapellátásokra korlátozhatják, amelyeket aztán a saját állampolgároknak nyújtott mértékben és a rájuk alkalmazandó feltételek szerint kell biztosítani.” „33. cikk Tagállamon belüli mozgásszabadság: A tagállamok saját területükön a harmadik országok területükön jogszerűen tartózkodó más állampolgáira vonatkozókkal azonos feltételek és korlátozások mellett engedélyezik a nemzetközi védelemben részesülő személyek szabad mozgását.”

26 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

27 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen.

28 Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht.

29 „A 2011/95 irányelv 33. cikke értelmében vett szabad mozgás korlátozását jelenti-e az a kötelezettség, hogy a tagállam egy földrajzilag behatárolt területén (településén, járásában, régiójában) kell lakóhelyet létesíteni, ha a külföldi egyébként szabadon mozoghat és tartózkodhat a tagállam területén? Összeegyeztethető-e a 2011/95 irányelv 33. és/vagy 29. cikkével a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség, ha azt az állami szociális terheknek az államterületen belüli, azok viselői közötti arányos megosztására alapítják? Összeegyeztethető-e a 2011/95 irányelv 33. és/vagy 29. cikkével a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapí-



### *A bíróság megállapításai*

#### Az első kérdés

Az első kérdés arra irányult, hogy a 2011/95/EU irányelv 33. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az alapügyekben szereplőhöz hasonló, a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség az e cikkben biztosított szabad mozgás korlátozását jelenti, akkor is, ha ez az intézkedés nem tiltja e jogosult számára az e védelmet nyújtó tagállam területén való szabad mozgást vagy e területen a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséggel érintett helyszínen kívüli ideiglenes tartózkodást.<sup>30</sup>

A 2011/95/EU irányelv 33. cikke ugyanis előírja, hogy a tagállamok saját területükön a más harmadik országoknak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó állampolgáira vonatkozókkal azonos feltételek és korlátozások mellett engedélyezik a nemzetközi védelemben részesülő személyek szabad mozgását. A bíróság azonban azt is megállapította, hogy „[ő]nmagában e cikk szövege alapján nem állapítható meg, hogy az kizárólag a nemzetközi védelemben részesülő személyeknek az e védelmet nyújtó tagállam területén való szabad mozgását foglalja-e magában, vagy egyúttal azt is, hogy e személyek megválaszthassák az e területen belüli lakóhelyüket”<sup>31</sup>. Kérdéses ennek alapján, hogy a személyek szabad mozgásának joga az adott tagállamon belüli szabad mozgáson túl ténylegesen magában foglalja-e a lakóhely szabad megválasztásának jogát is.

Nemcsak a rendelkezés szövege, de a 2011/95/EU irányelv 33. cikkének a címe (*Mozgásszabadság*) sem teremt tiszta helyzetet a kérdésben, mert e kifejezés használata az uniós jogban nem egységes, „az e joggal kapcsolatos bizonyos rendelkezések kifejezetten különválasztják a mozgás szabadságát a lakóhely megválasztásának szabadságától, míg más rendelkezések a »szabad mozgás« kifejezést olyan értelemben használják, hogy az magában foglalja a lakóhely megválasztásához való jogot is”<sup>32</sup>.

Más nyelvi változatok segítségül hívása sem jelentett megoldást a kérdésben, sőt az egyes nyelvi változatok közötti eltérés azt mutatta, hogy még ugyanazon uniós jogi aktus tekintetében is eltérnek az egyes nyelvi változa-

---

tott, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség, ha azt migrációs vagy integrációs politikai indokokra, például a külföldiek bizonyos településeken vagy járásokban való nagyszámú letelepedése által előidézett szociális feszültségek megakadályozásával indokolják? Elegendőek-e e tekintetben elvont migrációs vagy integrációs politikai indokok, vagy az ilyen indokokat konkrétan meg kell jelölni?”

30 C-443/14. ítélet 22. pont

31 C-443/14. ítélet 24. pont

32 C-443/14. ítélet 25. pont

tok a tekintetben, hogy beleérthető-e a 2011/95/EU irányelv 33. cikkébe a lakóhely szabad megválasztásának joga is.<sup>33</sup>

Mivel a grammatikai értelmezés útján az előterjesztett kérdés nem volt egyértelműen megválaszolható, a bíróság az egyes nyelvi változatok közötti eltérést az uniós jog egységes értelmezését és alkalmazását leginkább szolgáló, a rendelkezés szándékolt értelmét, a szabályozás általános rendszerét és célját alapul vevő értelmezési gyakorlata alapján kívánta feloldani.<sup>34</sup> Ez a követelmény jelen esetben azt jelentette, hogy az irányelv e rendelkezését is az irányelv általános rendszerének és céljának fényében kell értelmezni, tiszteletben tartva az 1951. évi genfi egyezményt és az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdésében említett egyéb vonatkozó szerződéseket. Ezen értelmezés során a 2011/95/EU irányelv (16) preambulumbekzdéséből fakadóan tiszteletben kell tartani az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert jogokat is.<sup>35</sup>

A bíróság figyelmeztet arra, hogy ezek a megfontolások valójában a genfi egyezménnyel kapcsolatosak, és azok fő szabály szerint kizárólag a menekült jogállás elismerésének feltételei és e jogállás tartalma tekintetében relevánsak, mivel az említett egyezménnyel létrehozott rendszer kizárólag a menekültekre alkalmazandó, a kiegészítő védelemben részesülő személyekre azonban nem. Ennek korlátozott a gyakorlati jelentősége, mert az uniós jogalkotó a stockholmi program felhívásának eleget téve egységes jogállást kívánt létrehozni a nemzetközi védelemben részesülő valamennyi személy részére, és úgy döntött, hogy a szükséges és tényszerűen indokolt eltérések kivételével a kiegészítő védelemben részesülő személyek számára a menekülteket megilletőkkel azonos jogokat és ellátásokat kell biztosítani.<sup>36</sup>

Az irányelv hivatkozott 33. cikke nemhogy nem tartalmaz ilyen a menekültek és a kiegészítő védelemre jogosult személyek közötti megkülönbözte-

33 E cikk címe a német nyelvi változatban (Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats) ugyanis akként is értelmezhető, hogy az e cikkben biztosított mozgásszabadság magában foglalja a lakóhely megválasztásához való jogot. Ezzel szemben ezen irányelv más nyelvi változatai, különösen a spanyol, a dán, az angol, a francia és az olasz nyelvi változatok, nem erősítik meg ezt az értelmezést. C-443/14. ítélet 26. pont.

34 „Márpedig a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint egy uniós jogi rendelkezés valamely nyelvi változatának megfogalmazása nem szolgálhat e rendelkezés értelmezésének kizárólagos alapjául, illetve e tekintetben nem élvezhet elsőbbséget más nyelvi változatokkal szemben. Az uniós jog rendelkezéseit ugyanis egységesen kell értelmezni és alkalmazni, az Unió valamennyi nyelvén készült változatok figyelembevételével. Valamely uniós jogi szöveg egyes nyelvi változatai közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi.” C-443/14. ítélet 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

35 C-443/14. ítélet 27–29. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

36 C-443/14. ítélet 31–33. pont

tő kivételt, hanem éppen ellenkezőleg, egyértelműen rögzíti, hogy a benne foglalt „mozgásszabadság” megilleti „a nemzetközi védelemben részesülő” személyeket is. Ebből az következne, hogy a kiegészítő védelemre jogosult személyek tekintetében is irányadó a genfi egyezmény 26. cikke, amely garantálja a menekültek számára a mozgás szabadságát, kifejezetten előírja, hogy e szabadság nem csupán a menekült jogállást elismerő tagállam területén való szabad mozgáshoz való jogot, hanem a lakóhely e területen való szabad megválasztásának jogát is magában foglalja. Így elméletileg a szabad mozgáshoz való jog a kiegészítő védelemre jogosultak tekintetében sem csak az ilyen jogállást biztosító tagállam területén való szabad mozgáshoz való jogot kell hogy magában foglalja, hanem a lakóhely szabad megválasztásának jogát is. Márpedig semmi nem utal arra, hogy az uniós jogalkotó mellett döntött volna, hogy e jogok közül csupán az elsőt veszi fel a 2011/95/EU irányelvbe, a másodikat azonban nem.<sup>37</sup>

Ebből következően a bíróság arra a megállapításra jutott, hogy az irányelv 33. cikkét akként kell értelmezni, hogy az nem különböztet a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek között abban a tekintetben, hogy utóbbiakat ne illethné meg a lakóhely szabad megválasztásának joga, miközben ezt a genfi egyezmény és azzal összhangban az irányelv a menekültek számára szavatolja. A tagállamoknak ebből kifolyólag biztosítaniuk kell a nemzetközi védelemben részesülő személyek számára mind az e védelmet nyújtó tagállam területén való szabad mozgás, mind pedig a lakóhely e területen való megválasztásának lehetőségét.<sup>38</sup>

#### A második kérdés

Az előzetes döntéshozatali kérelem második kérdése nyomán a bíróság megvizsgálta a 2011/95/EU irányelv 33. cikke által biztosított mozgásszabadság esetleges korlátozhatóságát. Kérdéses, hogy igazolható-e a kiegészítő védelemben és bizonyos különleges szociális ellátásokban részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség mint az e személyeket megillető mozgásszabadság korlátozása arra hivatkozással, hogy az

---

<sup>37</sup> C-443/14. ítélet 34–35. pont

<sup>38</sup> A bíróság álláspontja szerint nem korlátozhatja ezt a jogosultságot a 2011/95/EU irányelv 32. cikkének (2) bekezdésében szereplő pontosítás sem, amely szerint megengedettek a nemzetközi védelemben részesülő személyek adott országban belüli „szétszórásával” kapcsolatos tagállami gyakorlatok. Ez ugyanis a tagállamoknak mindössze arra ad lehetőséget, hogy egy ilyen gyakorlatot a lakhatás elősegítésével kapcsolatos politikájukba beépítsenek. C-443/14. ítélet 36–39. pont.

az említett ellátások folyósításából fakadó tehernek a hatáskörrel felruházott különböző intézmények közötti megfelelő megosztására irányul.<sup>39</sup>

A szabad mozgás jogának terjedelmét és ezzel a korlátozhatóság mértékét már a 2011/95/EU irányelv 33. cikke kijelöli azzal, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyeknek a szabad mozgás jogát a más harmadik országoknak az e védelmet nyújtó tagállam területén jogszerűen tartózkodó állampolgáira vonatkozókkal azonos feltételek és korlátozások mellett kell gyakorolniuk. A kiegészítő védelemben részesülő személyek mozgásszabadsága terjedelmének meghatározása tekintetében is releváns genfi egyezmény 26. cikke előírja, hogy a mozgásszabadság a menekülteket azon szabályok figyelembevételével illeti meg, amelyek általában az idegenekre azonos körülmények között vonatkoznak.<sup>40</sup>

A 2011/95/EU irányelv 33. cikke értelmében a kiegészítő védelemben részesülő személyekre a tartózkodási helyük megválasztása tekintetében fő szabály szerint nem vonatkozhat az e védelmet nyújtó tagállam területén jogszerűen tartózkodó más harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandónál szigorúbb rendszer. Ehhez képest az ügyben vizsgált tagállami rendelkezés szigorúbb rendszer hatálya alá vonja a kiegészítő védelemben részesülő személyeket. A bizonyos különleges szociális ellátások folyósítása jelentette terheknek a hatáskörrel felruházott különböző intézmények közötti megfelelő megosztása céljából lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget állapítottak meg azon harmadik országbeli állampolgárok tekintetében, akiknek egyrészt – a menekültek kivételével – nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okokból engedélyezték a tartózkodását, és akik másrészt szociális támogatásban részesülnek.<sup>41</sup>

A bíróság megállapította, hogy a 2011/95/EU irányelv 29. cikk (1) bekezdése általános szabályként kimondja, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek az e védelmet nyújtó tagállamban a saját állampolgárok számára meghatározottakkal azonos feltételek mellett részesülnek a szociális ellátásokban. Ennek alapján e személyek szociális ellátásokra való jogosultsága nem köthető olyan feltételek teljesítéséhez, amelyek az említett védelmet nyújtó tagállam állampolgáira nem vonatkoznak. A bíróság szerint az a tagállamok számára a 29. cikk (2) bekezdésében biztosított eltérési lehetőség, hogy a kiegészítő védelemben részesített személyek számára nyújtandó szociális ellátásokat az alapellátásokra korlátozhatják, szintén akként érten-

---

39 C-443/14. ítélet 41–42. pont

40 C-443/14. ítélet 43–44. pont

41 C-443/14. ítélet 45–47. pont

dők, hogy amennyiben egy tagállam az e szabálytól való eltérés mellett dönt, ezeket az alapellátásokat a saját állampolgároknak nyújtott mértékben és a rájuk alkalmazandó feltételek szerint kell biztosítani.<sup>42</sup>

Sem a nemzetközi védelemben részesülők, sem a kiegészítő védelemben részesített személyek nem kezelhetők másként a szociális ellátások szempontjából, mint az érintett tagállam saját állampolgárai.<sup>43</sup> Ez az értelmezés áll összhangban a genfi egyezmény 23. cikkével, amely szerint a szerződő államok a területükön jogszerűen tartózkodó menekülteket az állami segélyek és támogatások tekintetében az állampolgáraikkal azonos elbánásban részesítik.<sup>44</sup> Az alapügyben érintett szabályozás szerint a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget azokra a kiegészítő védelemben részesülő személyekre alkalmazzák, akik szociális támogatásban részesülnek és az ő esetükben a szociális támogatásra való jogosultságot a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség teljesítésétől teszik függővé ellentétben a német állampolgárokkal, akikre nem alkalmazandó a lakóhelyre vonatkozó ilyen kötelezettség.<sup>45</sup>

Mindezek alapján a bíróság a 2011/95/EU irányelv 29. és 33. cikkének előbbi értelmezését alapul véve megállapítja, hogy valamely nemzeti szabályozás akkor írhat elő érvényesen a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében anélkül, hogy illet a menekültekkel, az érintett tagállam területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal vagy a saját állampolgáraival szemben is előírna, ha a személyek e kategóriái az e szabályozás által megvalósítani kívánt célkitűzés tekintetében nem volnának objektíve összehasonlítható helyzetben.<sup>46</sup>

Nem minden esetben könnyen eldönthető azonban, hogy a jelzett személyi kategóriák a szabályozás által megvalósítani kívánt célkitűzés tekintetében összehasonlíthatók-e. A bíróság ezt az értékelést a nemzeti szabályozásban foglalt különbségtétel esetében elvégezte, és arra a megállapításra jutott, hogy *„a szociális ellátások adott személy számára való nyújtása terhet ró az ezen ellátásokat folyósító intézményre, függetlenül attól, hogy az érintett kiegészítő védelemben részesülő személy, menekült, Németország területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen*

---

<sup>42</sup> C-443/14. ítélet 48–49. pont

<sup>43</sup> C-443/14. ítélet 50. pont

<sup>44</sup> C-443/14. ítélet 51. pont. A 2011/95. irányelv 29. cikkének (1) bekezdése nem tesz különbséget a menekültek és a kiegészítő védelemre jogosultak között, így a genfi egyezmény hivatkozott cikke az értelmezés tekintetében releváns.

<sup>45</sup> C-443/14. ítélet 53. pont

<sup>46</sup> C-443/14. ítélet 54. pont

*tartózkodó harmadik országbeli állampolgár vagy német állampolgár-e. Az említett ellátásokban részesülő személyek helyválttatása vagy az érintett tagállam területén való egyenlőtlen koncentrálódása ezért e tehernek a hatáskörrel rendelkező különböző intézmények közötti egyenlőtlen megoszlását vonhatja maga után, és e tekintetben nincsen különösebb jelentősége annak, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személy adott esetben milyen státusz-szal rendelkezik.*<sup>47</sup>

A bíróság értelmezése szerint tehát a jelzett személyi kategóriák között nem áll fenn olyan különbség, amely miatt azok ne volnának összehasonlítható helyzetben, erre figyelemmel viszont elfogadhatatlan az olyan különbségtétel, amely a kiegészítő védelemben részesülő személyek csoportja tekintetében más kategóriák esetében meg nem követelt követelményt támaszt.

#### A harmadik kérdés

A harmadik kérdés mindkét eljárásban arra irányult, hogy a 2011/95/EU irányelv 29. és/vagy 33. cikkének értelmezése lehetővé teszi-e, hogy a kiegészítő védelemben és bizonyos különleges szociális ellátásokban részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget a harmadik országbeli állampolgárok számára az e védelmet nyújtó tagállamon belüli integrációjának elősegítése igazolja. A német jog szerinti, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség célja egyrészt annak megelőzése, hogy a szociális védelemben részesülő külföldiek bizonyos területeken koncentrálódjanak, és ezáltal szociális feszültségek alakuljanak ki, negatív hatást gyakorolva a külföldiek beilleszkedésére, másrészt pedig az, hogy a különleges integrációs igényű külföldieket egy bizonyos lakóhelyhez kössék, hogy ott élhessenek a beilleszkedési lehetőségekkel.<sup>48</sup>

A bíróság a vizsgálatot a 2011/95/EU irányelv 29. cikkének kizárásával<sup>49</sup> a 33. cikkre szűkítette, és megállapította, hogy a vizsgált nemzeti szabályozás a kiegészítő védelemben és szociális ellátásban részesülő személyek tekintetében olyan bánásmódot ír elő, amely eltér a Németország területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó

---

<sup>47</sup> C-443/14. ítélet 55. pont

<sup>48</sup> C-443/14. ítélet 57–58. pont

<sup>49</sup> Lévén hogy ez a rendelkezés a saját tagállami állampolgárok helyzetét rendeli viszonyítási pontul, és mivel a kiegészítő védelemben részesülő személyek és a német állampolgárok az integráció elősegítésére irányuló célkitűzés tekintetében nincsenek összehasonlítható helyzetben a harmadik országbeli állampolgárokkal.

dó harmadik országbeli állampolgárokra általában alkalmazandó bánásmódtól. Ez az eltérés, vagyis a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség előírása, csak akkor lehetne összhangban a 2011/95/EU irányelv 33. cikkével, ha a kiegészítő védelemben részesülő személyek az e szabályozás által elérni kívánt célkitűzés tekintetében nem volnának objektíve összehasonlítható helyzetben a Németország területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal.<sup>50</sup>

Ennek vizsgálatát azonban már nem végzi el a bíróság maga, hanem azt a kérdést előterjesztő tagállami bíróság feladatává teszi.<sup>51</sup> Elvben, ha nemzetközi védelemben részesülő személy a Németországban jogszerűen tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárokhoz képest valamilyen okból fokozott integrációs nehézségekkel szembesül, ezekre figyelemmel indokolt lehet, hogy az integráció elősegítése érdekében lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget írjanak elő.

Lehetséges tehát, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyek az e szabályozás által elérni kívánt célkitűzés tekintetében nincsenek objektíve összehasonlítható helyzetben a Németország területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal. Ugyanis a vonatkozó nemzeti szabály miatt a Németországban nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok ott léte általában az önmagukról való gondoskodás képességével kapcsolatos feltételhez kötött. Ezek az állampolgárok csak az után részesülhetnének szociális támogatásban, hogy meghatározott időn át folyamatosan és jogszerűen a fogadó tagállam területén tartózkodtak. Ez a tartózkodás pedig arra enged következtetni, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok megfelelően beilleszkedtek e tagállamba, és ebből fakadóan a harmadik országbeli állampolgárok integrációja elősegítésének célkitűzése tekintetében nincsenek összehasonlítható helyzetben a nemzetközi védelemben részesülő személyekkel.<sup>52</sup>

#### *További előzetes döntéshozatali kérelmek*

Végezetül kiemelendő, hogy egy német bíróság<sup>53</sup> 2015. március 30-án előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be. A C-150/15. számú *N-ügy*ben előterjesztett kérdések a menekültkénti elismerés feltételeire, azon belül is az

---

<sup>50</sup> C-443/14. ítélet 59–61. pont

<sup>51</sup> C-443/14. ítélet 62. pont

<sup>52</sup> C-443/14. ítélet 64. pont

<sup>53</sup> Sächsisches Oberverwaltungsgericht.

üldöztetésre és az üldöztetés feltételeire (2011/95. irányelv 9. és 10. cikk) irányulnak. Az elemzethez hasonló tárgyú C-445/14. számú *Sume-ügyben* pedig az előterjesztő bíróság végül visszavonta a kérelmét, és ennek alapján a bíróság elrendelte az ügy törlését.

## A befogadási feltételekről szóló irányelv

A 2013/33/EU irányelv szintén egy átdolgozás, amit a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK tanácsi irányelv jelentős módosítása indokolt. Az irányelv célja, hogy megállapítsa a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadásának szabályait.

*„Az Uniószerte az összes kérelmezővel szembeni egyenlő bánásmód biztosítása érdekében ezen irányelvet kell alkalmazni a nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatos eljárások valamennyi szakaszára és fajtájára, valamint a kérelmezőket befogadó valamennyi helyszínen és létesítményben és mindaddig, amíg azok kérelmezőként tartózkodhatnak a tagállamok területén.”<sup>54</sup>* Az eddigi tapasztalatok alapján az irányelvnek a kérelmezők őrizetbe vételére vonatkozó rendelkezései bírnak a gyakorlat szempontjából kiemelkedő jelentőséggel.

*A bíróság C-601/15 PPU. számú,  
a J. N. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie-ügyben hozott ítélete*

Tényállás

Ezen irányelv értelmezéséhez is a már említett C-601/15. PPU. számú *J. N.-ügyben* 2016. február 15-én szintén nagytanácsban és sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban (az alapeljárás felperesének fogva tartása miatt) hozott ítélet szolgáltat hasznos adalékot. Az ezzel az irányelvvel kapcsolatos, a következőkben elemzett ítélet nem az irányelv értelmezésére, hanem az őrizetbe vételre vonatkozó rendelkezés érvényességére fókuszál.

A bíróság értékelése

A 2013/33/EU irányelv 8. cikkének (3) bekezdés első albekezdése e) pontja szerint a kérelmezőt őrizetbe lehet venni, ha a nemzetbiztonság vagy a köz-

---

<sup>54</sup> 2013/33/EU irányelv (8) preambulumbekkezdés.



rend védelme szükségessé teszi. Kérdéses volt, hogy ez az előírás mennyiben van összhangban az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. cikkével.

Az alapjogi charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Emberi jogok európai egyezménye 5. cikke (1) bekezdésének f) pontjával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata, különösen a *Nabil és társai kontra Magyarország-ítélet* az alapjogi charta 6. cikkének értelmezése érdekében figyelembe veendő, amely szerint a menedékkérő őrizete ellentétes az Emberi jogok európai egyezménye ezen rendelkezésével, ha azt nem kitoloncolás céljából rendelik el.<sup>55</sup> A bíróság megállapította, hogy a 2013/33. irányelv 8. cikkének (3) bekezdése első albekezdése e) pontja érvényességének vizsgálatát kizárólag az alapjogi chartában szavatolt alapvető jogokra tekintettel végezte. A 2013/33. irányelv 8. cikke (3) bekezdés első albekezdésének e) pontja azzal, hogy engedélyezi a menedékkérő őrizetbe vételét akkor, amikor azt a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi, az alapjogi charta 6. cikkében szavatolt szabadsághoz való jog gyakorlását korlátozza.<sup>56</sup>

Az alapjogi charta 52. cikke (1) bekezdésének megfelelően az alapjogi chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel e jogok és szabadságok gyakorlásának korlátozására csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. Mivel a szóban forgó korlátozás olyan irányelvből származik, amely uniós jogalkotási aktusnak minősül, ez a korlátozás törvény által előírt. A bíróság megállapította, hogy az irányelv vizsgált rendelkezése nem érinti az alapjogi charta 6. cikkében szavatolt szabadsághoz való jog lényeges tartalmát. E szabály ugyanis a tagállamoknak a kérelmező őrizetbe vételére vonatkozó jogkört csak a kérelmező egyéni magatartása miatt, valamint az ugyanezen rendelkezésben említett kivételes körülmények között biztosítja.<sup>57</sup> A bíróság álláspontja szerint az arányosság kritériuma is teljesül. „[A]z olyan őrizetbe vételi intézkedés, amelynek alapját ez a rendelkezés képezi, ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzést szolgálja. Végezetül a nemzetbiztonság és a közrend védelme hozzájárul mások jogainak és szabadságainak védelméhez is.”<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> C-601/15. ítélet 44. pont

<sup>56</sup> C-601/15. ítélet 45–49. pont

<sup>57</sup> C-601/15. ítélet 50–52. pont

<sup>58</sup> C-601/15. ítélet 53. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

A menedékkérőnek abban az esetben történő őrizetbe vétele, amikor azt a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi, jellegénél fogva olyan intézkedés, amely alkalmas a nyilvánosságnak attól a veszélytől való megvédésére, amelyet az ilyen személy magatartása jelenthet. Tekintettel az alapjogi charta 6. cikkében szavatolt szabadsághoz való jog jelentőségére, valamint azon beavatkozás súlyosságára, amelyet e jogban az őrizetbe vételi efféle intézkedés jelent, az e jog gyakorlásával kapcsolatos korlátozások a feltétlenül szükséges határokon belül kell hogy maradjanak.<sup>59</sup>

A bíróság értelmezése szerint a nemzetbiztonság vagy a közrend megsértése a szükségesség követelményére tekintettel csak azzal a feltétellel igazolhatja a kérelmező őrizetbe vételét vagy őrizetben tartását, hogy egyéni magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetés fennállását valósítja meg, amely a társadalom valamely alapvető érdekére vagy a tagállam belső vagy külső biztonságára hatással van.<sup>60</sup>

A bíróság álláspontja szerint az irányelv 8. cikk (3) bekezdése első albekezdésének e) pontja az érintett célokhoz képest sem túlzó. E rendelkezés kiegyensúlyozottan mérlegel egyrészt a kitűzött általános érdekű célkitűzés, a nemzetbiztonság és a közrend védelme, másrészt pedig a szabadsághoz való jogba az őrizetbe vételi intézkedéssel okozott beavatkozás között. „Az ilyen rendelkezés ugyanis nem alapozhatja meg az őrizetbe vételi intézkedéseket, anélkül hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok előzőleg esetről esetre ne ellenőriznék, hogy az a veszély, amelyet az érintett személyek a nemzetbiztonságra vagy a közrendre jelentenek, legalább olyan súlyos-e, mint az a beavatkozás, amit az ilyen intézkedések e személyek szabadsághoz való jogát illetően jelentenek.”<sup>61</sup>

Mindezekre tekintettel a bíróság megállapította, hogy az uniós jogalkotó a 2013/33/EU irányelv 8. cikk (3) bekezdése első albekezdése e) pontjának elfogadásával nem sértette meg az Emberi jogok európai egyezménye 5. cikk (1) bekezdése f) pontjának második tagmondatában garantált védelmi szintet.

#### *További előzetes döntéshozatali kérdések*

Ezen a ponton röviden érdemes felhívni a figyelmet egy holland bíróság<sup>62</sup> által 2016. január 13-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a

---

<sup>59</sup> C-601/15. ítélet 55–57. pont

<sup>60</sup> C-601/15. ítélet 67. pont

<sup>61</sup> C-601/15. ítélet 69. pont

<sup>62</sup> A Haarlemben ülésező Rechtbank Den Haag.

C-18/16. számú *K kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*-ügyben. A benyújtott kérelem kérdései<sup>63</sup> a 2013/33/EU irányelv 8. cikk (3) bekezdése a) és b) pontjainak az alapjogi charta 6. cikkével való összeegyeztethetőségére irányulnak.

### A Dublin III. rendelet

A 604/2013/EU rendelet célja egy világos és alkalmazható módszer kialakítása a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása céljából.<sup>64</sup> E módszernek mind a tagállamok, mind az érintett személyek vonatkozásában tárgyilagos és méltányos szempontokon kell alapulnia. Lehetővé kell tennie különösen a felelős tagállam gyors meghatározását, hogy a nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljáráshoz való hatékony hozzáférés biztosított legyen, és a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatal ne kerüljön veszélybe. A dublini rendszer is a közös európai menekültügyi rendszer létrehozásának egyik sarokköve, mivel egyértelműen megállapítja a tagállamok hatásköreit a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásával kapcsolatban.<sup>65</sup>

Figyelemre méltó, hogy annak ellenére, hogy a rendelet még viszonylag „fiatal”, már alkalmazásának ebben a korai és intenzív időszakában több ízben fordultak nemzeti bíróságok értelmezési kérdéssel a bírósághoz. Ezeknek

63 „A befogadási irányelv (1) 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja összeegyeztethető-e a Charta (2) 6. cikkével: 1) olyan helyzetben, amikor egy harmadik országbeli állampolgárt a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja alapján őrizetbe vettek, és a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv (3) 9. cikke alapján joga van a tagállamban maradni addig, amíg a menedékjog iránti kérelmét illetően nem hoznak elsőfokú határozatot, és 2) figyelemmel a Chartához fűzött magyarázatokra (HL 2007. C 303., 2. o.), amelyek szerint a 6. cikkben előírt jogokra jogszerűen alkalmazható korlátozás mértéke nem haladhatja meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 5. cikke (1) bekezdésének f) pontja által megengedett korlátozást, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága által különösen a 2015. szeptember 22-i 62116/12. sz. *Nabil és társai kontra Magyarország* ítéletben az utóbbi rendelkezéshez fűzött értelmezésre, amely szerint a menedékkérő őrizetbe vétele ellentétes az EJEE fent hivatkozott rendelkezésével, amennyiben ezt az őrizetet nem kitoloncolás céljából rendelik el?”

64 Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szintén átdolgozás. Az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet jelentős módosításának eredményeként volt szükség rá az áttekinthetőség érdekében.

65 604/2013/EU rendelet (5) és (7) preambulumbekkezdés.

az eljárásoknak egy része már meglehetősen előrehaladott állapotban van, és várhatóan számos további ítélet, illetve főtanácsnoki indítvány segíti az értelmezést a közeljövőben is.

*A C-695/15. PPU. számú Shiraz Baig Mirza-ügy*<sup>66</sup>

A bíróság 2016. március 17-én hozott ítéletet a C-695/15. PPU. számú *Shiraz Baig Mirza-ügyben*, amely a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak a bírósághoz 2015. december 23-án érkezett előzetes döntéshozatali kérelme alapján indult. Az előzetes döntéshozatali kérdések a 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 3. cikk (3) bekezdésének és 18. cikk (2) bekezdésének értelmezésére irányultak.

#### Tényállás

A pakisztáni állampolgárságú *S. B. Mirza* 2015 augusztusában jogellenesen lépett be Szerbia irányából Magyarország területére. 2015. augusztus 7-én előterjesztette nemzetközi védelem iránti első kérelmét Magyarországon. A kérelme alapján indult eljárás idején azonban elhagyta a kijelölt tartózkodási helyét. A Cseh Köztársaságban feltartóztatták, miközben Ausztriába szándékozott beutazni. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2015. október 9-én hozott határozatával megszüntette a kérelme vizsgálatát. A cseh hatóságok kérték Magyarországtól az érintett visszavételét, e kérésnek Magyarország a 604/2013/EU rendelet 18. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerint eleget tett.

Miután Magyarország visszavette a kérelmezőt, ő 2015. november 2-án nemzetközi védelem iránti második kérelmet terjesztett elő Magyarországon. E kérelem nyomán nemzetközi védelem megadására irányuló második eljárás indult, amelynek során az érintettet őrizetbe vették. E második eljárásban 2015. november 2-án hallgatták meg. E meghallgatás során a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal felhívta az érintett figyelmét arra, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelme elfogadhatatlanként elutasítható, ha nem bizonyítja, hogy a Szerb Köztársaság nem minősül az ő egyéni helyzetére tekintettel biztonságos harmadik országnak. A kérelmező annyit válaszolt, hogy ebben az országban nem volt biztonságban.

<sup>66</sup> A C-695/15. PPU. számú *Shiraz Baig Mirza kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal-ügyben* hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:188]. (A továbbiakban: C-695/15. ítélet.)

2015. november 19-i határozatában a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal azzal az indokkal utasította el a kérelmező kérelmét, hogy a vonatkozásában van biztonságos harmadik ország, nevezetesen Szerbia.<sup>67</sup> A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal határozata értelmében az érintett bizonyíthatta volna ugyan, hogy az ő egyéni esetében Szerbia nem minősül biztonságos harmadik országnak, ezt azonban nem tette meg. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal e határozatában elrendelte az érintett kiutasítását és kitoloncolását.

Mirza keresetet nyújtott be e határozattal szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz annak elkerülése érdekében, hogy visszaküldjék Szerbiába, mivel állítása szerint ott nem lenne biztonságban. A bíróság helyt adott az előterjesztő bíróság azon kérelmének, hogy az előzetes döntéshozatali kérelmet az eljárási szabályzatának 107. cikke szerinti sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban bírálja el figyelemmel arra, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó eljárás keretében menekültügyi őrizet hatálya alatt áll, amelyet az e területen hatáskörrel felruházott nemzeti bíróság meghosszabbíthat.

#### *A bíróság értékelése*

Az első kérdés

Az előterjesztő bíróság első kérdése a 604/2013/EU rendelet 3. cikk (3) bekezdése értelmezésére irányul. Kérdéses, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező biztonságos harmadik országba való küldésére vonatkozó jogot az után is gyakorolhatja-e valamely tagállam, hogy e rendelet alapján visszavételi eljárás keretében elismerte az azon kérelmező által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért fennálló felelősségét, aki a nemzetközi védelem iránti első kérelmére vonatkozó érdemi határozat meghozatala előtt elhagyta e tagállamot.

A bíróság álláspontja szerint a 604/2013/EU rendelet nem tartalmaz olyan szabályt, amely – akár a felelős tagállam meghatározása előtt, akár azt követően – megakadályozná valamely kérelmező biztonságos harmadik országba való küldését, e rendelet a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapítására szorítkozik.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> A nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló, 191/2015. (VII. 21.) kormányrendelet 2. §-a alapján.

<sup>68</sup> C-695/15. ítélet 39. pont

A rendelet 3. cikk (3) bekezdése, amely lehetővé teszi a biztonságos harmadik országba küldést, semmilyen időbeli korlátozást nem tartalmaz. A bíróság értelmezése szerint a biztonságos harmadik ország elvét bármely tagállam – így a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelősként meghatározott tagállam vagy bármely más tagállam is – alkalmazhatja.<sup>69</sup> Az elv alkalmazásánál figyelemmel kell lenni az irányelv 33. cikkére, amely a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam kötelezettségének enyhítésére szolgál azon esetek meghatározása révén, amelyekben az ilyen kérelem elfogadhatatlannak tekintendő.

A bíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az, ha valamely tagállam a 604/2013/EU rendelet alapján elismerte felelősségét a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért, nem akadályozza meg azt, hogy e tagállam a későbbiekben biztonságos harmadik országba küldje a kérelmezőt. A tagállamok azon kötelezettsége, hogy biztosítják a kérelem vizsgálatának befejezését, csupán a felelős tagállam bizonyos kötelezettségeinek, többek között azon kötelezettségének pontosítására korlátozódik, miszerint e tagállam gondoskodik arról, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata befejeződjék, és nem a kérelmező biztonságos harmadik országba való küldésének jogára vonatkozik. Ebből következően a 18. cikk nem korlátozhatja e rendelet 3. cikk (3) bekezdésének hatályát, különösen azon tagállam tekintetében nem, amely a visszavételi eljárás keretében elismeri az azon kérelmező által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért fennálló felelősségét, aki az előtt elhagyta e tagállamot, hogy első fokon érdemi határozatot hoztak volna.<sup>70</sup>

A bíróság rávilágít arra az anomáliára, hogy ha valamely tagállam az alapügyben szereplőkhöz hasonló körülmények között nem gyakorolhatná a biztonságos harmadik országba küldés jogát, az azzal a következménnyel járna, hogy az olyan kérelmező – aki a kérelem benyújtása szerinti tagállamtól eltérő tagállamba távozott a kérelmére vonatkozó jogerős határozat meghozatala előtt – a felelős tagállam általi visszavétele esetén kedvezőbb helyzetbe kerülne, mint az, aki a felelős tagállamban megvárta kérelme megvizsgálásának befejezését. *„Ezen értelmezés arra ösztönözhetné a valamely tagállamban nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó, harmadik országbeli állampolgárokat és hontalanokat, hogy más tagállamokba távozzanak, és ez olyan másodlagos mozgásokat váltana ki, amelyek elkerülésére a »Dublin*

<sup>69</sup> C-695/15. ítélet 40. és 42. pont

<sup>70</sup> C-695/15. ítélet 46–50. pont

*III« rendelet a felelős tagállam meghatározására vonatkozó egységes eljárási szabályok és feltételek megállapítása révén irányul.”<sup>71</sup>*

A második kérdés

A második kérdés lényegében arra irányult, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező biztonságos harmadik országba való küldéséhez elengedhetetlen-e, hogy a kérelmezőt a felelős tagállamnak átadó tagállamot tájékoztassák a visszavételi eljárás során a felelős tagállam kérelmezők biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó szabályozásáról és az illetékes hatóságai e területen irányadó gyakorlatáról.

A bíróság akként válaszolta meg a kérdést, hogy a visszavételi eljárás keretében a 604/2013/EU rendelet nem írja elő a felelős tagállam számára azon kötelezettséget, hogy tájékoztassa az átadó tagállamot a kérelmezők biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó nemzeti szabályozásának tartalmáról vagy az e területen irányadó közigazgatási gyakorlatáról. A biztonságos harmadik ország elvére vonatkozó nemzeti szabályozás és gyakorlat nem befolyásolja a felelős tagállam meghatározását és az érintett kérelmező e tagállamnak való átadását.<sup>72</sup>

A 2013/32/EU irányelv 38. cikkének (5) bekezdése is csak azt követeli meg, hogy a tagállamok rendszeresen tájékoztassák a bizottságot azokról a harmadik országokról, amelyek vonatkozásában a biztonságos harmadik ország elvét alkalmazzák, azt azonban nem követeli meg a felelős tagállamtól, hogy a kérelmező visszavételekor tájékoztassa az átadó tagállamot a biztonságos harmadik országokra vonatkozó szabályozásáról vagy az illetékes hatóságai e területen irányadó gyakorlatáról.<sup>73</sup>

Amellett, hogy a felelős tagállamnak erre vonatkozó uniós jogi kötelezettsége nincs, nem sérti a kérelmezőnek az átadásra vonatkozó határozattal és a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó határozattal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jogát sem, ha a felelős tagállam nem tájékoztatja az átadó tagállamot a biztonságos harmadik országokra vonatkozó szabályozásáról és az e területen irányadó közigazgatási gyakorlatáról. A 604/2013/EU rendelet 27. cikkéből következik ugyanis, hogy a kérelmezőnek joga van az átadásra vonatkozó határozatok elleni, bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz fellebbezés, vagy tény- vagy jogkérdésben benyújtott felülvizsgálati kérelem

---

<sup>71</sup> C-695/15. ítélet 51–52. pont

<sup>72</sup> C-695/15. ítélet 56–57. pont

<sup>73</sup> C-695/15. ítélet 58. pont

formájában. Emellett a kérelmezőnek hatékony jogorvoslathoz való joga van a felelős tagállamban annak valamely bírósága előtt a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó határozattal szemben, amely lehetővé teszi számára, hogy az egyedi helyzetétől függően vitassa a biztonságos harmadik országokra vonatkozó nemzeti jogszabályokra alapított határozatot.<sup>74</sup>

A bíróság mindezek alapján összefoglalóan megállapította, hogy „*mivel a valamely kérelmező visszavételére vonatkozó eljárásban a felelős tagállam nem köteles tájékoztatni az átadó tagállamot az azon kérelmező nemzetközi védelem iránti kérelmének elfogadhatatlanságára vonatkozó vélelmet előíró hatályos szabályozásáról, aki az e szabályozásban biztonságos harmadik országgént meghatározott országból érkezett a területére, e tájékoztatás hiánya nem sértheti a kérelmező jogait*”<sup>75</sup>.

A harmadik kérdés

A harmadik kérdés arra irányult, hogy a 604/2013/EU rendelet 18. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező visszavétele esetén a kérelme megvizsgálására irányuló eljárást abban a szakaszban kell folytatni, amelyben azt a felelős tagállam hatáskörrel felruházott hatóságai félbeszakították.

A bíróság álláspontja szerint a rendelet 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése azzal, hogy előírja a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatának „befejezését” a felelős tagállam által, nem kötelezi e tagállamot arra, hogy a védelem iránti kérelem vizsgálatát az eljárás meghatározott szakaszában folytassa.<sup>76</sup> Ez a rendelkezés rögzíti a felelős tagállamot terhelő azon kötelezettséget, hogy biztosítania kell a kérelem vizsgálatát, de ebből az absztrakt kötelezettségből nem vezethető le, hogy a tagállam ne alkalmazhatná a biztonságos harmadik országba küldés elvét. Ez a rendelkezés általánosságban előírja, hogy a felelős tagállam felel a kérelem megvizsgálására irányuló eljárás lefolytatásáért, de nem ír elő semmit arra vonatkozóan konkrétan, hogy az eljárás éppen hol tart. A rendelkezésnek nem célja azon mód meghatározása, ahogyan az eljárást ilyen helyzetben folytatni kell, sem az, hogy megfossza a felelős tagállamot annak lehetőségétől, hogy a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítsa.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> C-695/15. ítélet 59–60. és 62. pont

<sup>75</sup> C-695/15. ítélet 61. pont

<sup>76</sup> C-695/15. ítélet 65. pont



A bíróság a vizsgálatát azzal a megállapítással teszi teljessé, hogy a 2013/32. irányelv 28. cikke (2) bekezdésének utolsó albekezdése kifejezetten előírja, hogy a tagállamok lehetőséget nyújthatnak a nemzetközi védelem iránti kérelmeket első fokon megvizsgáló hatóság számára, hogy a kérelem vizsgálatát abban a szakaszban folytassa, ahol az megszakadt, ugyanakkor nem kötelezi őket erre.<sup>78</sup>

*A C-63/15. számú, Mehrdad Ghezelbash kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie- és a C-155/15. számú George Karim kontra Migrationsverket-ügy*

Sharpston főtanácsnok 2016. március 17-én ismertette indítványát a C-63/15. számú, *Mehrdad Ghezelbash kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie-ügyben*, amelynek tárgya egy holland bíróság<sup>79</sup> által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem volt. Ez az eljárás kapcsolódik az egy svéd bíróság által benyújtott C-155/15. számú *George Karim kontra Migrationsverket-ügyhöz*, amelyben szintén e napon került sor a főtanácsnoki indítvány ismertetésére. Mindkét ügy a 604/2013/EU rendelet 27. cikke (1) bekezdésének értelmezésére irányult. Az egyes felperesek kifogásaival összefüggő körülmények eltérők, a felvetődő konkrét kérdések nem azonosak, így a főtanácsnok ugyanazon a napon két külön indítványt ismertetett. A bíróság nagytanácsban eljárva 2016. június 7-én hozott ítéletet mindkét ügyben, ezekben a már a C-695/15. számú ügyben hozott ítéletben is hivatkozott 604/2013/EU rendelet 27. cikke szerinti hatékony jogorvoslat terjedelme alkotta a vizsgálat tárgyát.

„Mindkét esetben egy-egy menedékkérő a tartózkodási helye szerinti tagállam illetékes hatóságai azon másik államnak történő átadására vonatkozó határozatát kívánja megtámadni, amely megállapodott az első tagállammal a menedékkjog iránti kérelem megvizsgálásáért való felelősség vállalásában. Ezek az ügyek fontos kérdést vetnek fel. A 604/2013. rendelet [...] az azt megelőző 343/2003. rendelethez [...] hasonlóan pusztán egy olyan államközi mechanizmus-e, amely nem teszi lehetővé valamely menedékkérő számára az ilyen határozat megtámadását? Vagy az ilyen személy a [604/2013.] rendelet 27. cikkének (1) bekezdése alapján most már indíthat fellebbezési vagy felülvizsgálati eljárást az átadásra vonatkozó határozat megtámadása céljából arra hivatkozva, hogy a felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételeket tévesen alkalmazták?”<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> C-695/15. ítélet 66. pont

<sup>78</sup> C-695/15. ítélet 67. pont

<sup>79</sup> Rechtbank Den Haag.

A bíróság az *Abdullahi-ügyben*<sup>81</sup> a 343/2003. rendelet 19. cikke (2) bekezdésének<sup>82</sup> vizsgálata során megállapította, hogy az átadásra vonatkozó határozattal szembeni fellebbezési vagy felülvizsgálati okok köre korlátozott olyan helyzetben, amelyben valamely tagállam kinyilvánította a menedékkérővel kapcsolatos átvételi készségét. „A kérelmező tulajdonképpen csupán abban az esetben kérdőjelezheti meg az ilyen határozatot, ha arra hivatkozik, hogy az említett tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően rendszerszintű hiányosságok tapasztalhatók, amelyek miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.”<sup>83</sup>

A bíróságnak tehát választ kellett adnia arra a kérdésre, hogy a 604/2013. rendelettel összefüggésben is alkalmazhatók-e az Abdullahi-ítélet megállapításai. „Kizárt-e a III. fejezetben megállapított feltételek illetékes hatóságok általi alkalmazásának az említett rendelet 27. cikkének (1) bekezdése szerinti fellebbezési vagy felülvizsgálati eljárásban egy G. Kariméhoz hasonló helyzetben lévő személy általi vitatása? Milyen következményekkel jár a 604/2013. rendelet 19. cikke (2) bekezdésének alkalmazása egy menedékkérő számára?”<sup>84</sup>

#### *A tényállások*

A C-63/15. számú Ghezelbash-ügy

2014. március 4-én az iráni állampolgárságú *M. Ghezelbash* menedékkjog iránti kérelmet nyújtott be Hollandiában. A holland hatóságok vizsgálatot végeztek az Európai Unió vízuminformációs rendszerében (VIS), és megállapították, hogy a francia hatóságok 2013. december 17-én vízumot adtak ki a ké-

80 A C-63/15. számú, Mehrdad Ghezelbash kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie-ügyben [ECLI:EU:C:2016:186] hozott ítélet (a továbbiakban: C-63/15. ítélet), 1. pont.

81 A C-394/12. számú, Abdullahi-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:813].

82 „Az (1) bekezdésben említett határozatnak tartalmaznia kell az alappául szolgáló indokokat. Tartalmazza az átadás lebonyolításának részletezett határidejét, és szükség esetén információt nyújt a helyről és időpontról, ahol és amikor a kérelmezőnek meg kell jelennie, ha utazásáról a felelős tagállamban maga gondoskodik. Ez a határozat fellebbezés vagy felülvizsgálat tárgya lehet. A határozatra vonatkozó fellebbezésnek vagy felülvizsgálatnak nincs felfüggesztő hatálya az átadás végrehajtására, kivéve ha a bíróságok vagy az illetékes hatóságok, amennyiben ezt a nemzeti jog megengedi, eseti alapon másként nem döntenek.”

83 C-63/15. ítélet 4. pont

84 Sharpston főtanácsnok indítványa a C-155/15. számú Karim-ügyben [ECLI:EU:C:2016:189] (A továbbiakban: Főtanácsnoki indítvány aC-155/15. számú ügyben), 5. pont.

relmezőnek, amely e naptól 2014. január 11-ig volt érvényes. 2014. március 7-én a holland hatóságok megkeresték a francia hatóságokat azzal, hogy bírálják el a kérelmező menedékjog iránti kérelmét. A francia hatóságok 2014. május 5-én e megkeresésre válaszul kinyilvánították a kérelmezővel kapcsolatos átvételi készségüket. Ennek megfelelően a holland hatóságok 2014. május 21-én elutasították M. Ghezelbash kérelmét, és ezzel egyidejűleg határozatot hoztak a kérelmező Franciaországnak történő átadásáról. Tették ezt az után, hogy a kérelmező észrevételében jelezte, hogy kéri menedékjog iránti kérelmének meghosszabbított menekültügyi eljárásban való vizsgálatát annak érdekében, hogy lehetősége legyen eredeti okiratokkal bizonyítani, hogy időközben visszatért Iránba és ezért nem Franciaország a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam. M. Ghezelbash 2014. május 22-én keresetet terjesztett elő e határozat ellen, és ideiglenes intézkedés meghozatalát kérte. M. Ghezelbash elismerte, hogy 2013. december 18-án használta a francia hatóságok által kiállított vízumot. Ugyanakkor azt állítja, hogy egyetlen, Párizsban töltött éjszaka után visszatért Iránba. Újságíróként munkaügyben utazott Párizsba, hogy egy asztalilabdarágó-bajnokságról tudósítson. 2013. december 19-én tért vissza Iránba, mivel Irán az utolsó pillanatban úgy döntött, hogy visszalép a bajnokságon való részvételtől.

M. Ghezelbashnak 2014. február 15-ig nem volt problémája származási országában. 2014. február 20-án hagyta el Iránt, és Törökországon keresztül Hollandiába utazott, ahová 2014. március 1-jén érkezett meg. A teljes iratanyagot (a továbbiakban: közvetett bizonyíték) 2014. május 28-án nyújtotta be a holland hatóságokhoz, *az után*, hogy a francia társhatóságok jelezték, vállalják a felelősséget M. Ghezelbash menedékjogi iránti kérelmének megvizsgálásáért. M. Ghezelbash azzal érvelt, hogy a kérelmét meghosszabbított menekültügyi eljárásban kell megvizsgálni, hogy lehetővé tegyék számára az eredeti dokumentumok bemutatását, a holland hatóságoknak pedig tegyék lehetővé azok megvizsgálását. Nem kért menedékjogot Franciaországban, és a francia hatóságok sohasem voltak felelősek az általa benyújtott menedékjog iránti ilyen kérelem tekintetében.

*A C-155/15. számú George Karim kontra Migrationsverket-ügy*

*G. Karim* szír állampolgár, aki 2014. március 3-án menedékjog iránti kérelmet nyújtott be Svédországban. Az Eurodac-adatbázis ellenőrzésekor kiderült, hogy már korábban, 2013. május 14-én nyújtott be kérelmet Szlovéniában. 2014. március 20-án a svéd hatóságok megkeresték a szlovén társhatóságokat azzal,

hogy vállalják a felelősséget G. Karim menedékjog iránti kérelmének megvizsgálásáért a 604/2013. rendelet 18. cikkének (1) bekezdése alapján. A szlovén hatóságok 2014. április 3-án e megkeresésre válaszul kinyilvánították a kérelmezővel kapcsolatos átvételi készségüket. A svéd hatóságok elutasították tehát G. Karim menedékjog iránti kérelmét, és ennek megfelelően átadásra vonatkozó határozatot is hoztak. G. Karim e határozattal szemben a bevándorlási ügyekben eljáró stockholmi közigazgatási bíróság<sup>85</sup> előtt indított keresetet, amelyet elutasítottak.

Az e határozattal szemben benyújtott fellebbezést jelenleg a kérdést előterjesztő bíróság tárgyalja. Álláspontja szerint a Dublin III. rendelet 27. cikkének (1) bekezdése megváltoztatta a korábban a Dublin II. rendelet 19. cikkének (2) bekezdésében szereplő, jogorvoslatokra vonatkozó szabályt.<sup>86</sup> A kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, hogy G. Karim a menedékjog iránti eredeti kérelmét Szlovéniában nyújtotta be 2013. május 14-én. Ugyanakkor az előzetes döntéshozatal alapját az általa 2014. március 3-án Svédországban benyújtott menedékjog iránti kérelme adja. E kérelemre a Dublin III. rendelet alkalmazandó. A svéd hatóságok Szlovéniát azonosították felelős tagállamként, és megtették a szükséges lépéseket a szlovén társhatóságokkal való kapcsolatfelvételre, amelyek vállalták a felelősséget G. Karim kérelmének megvizsgálásáért. G. Karim arra hivatkozott, hogy nem adható át Szlovéniának két okból. Először is, Szlovéniának az általa benyújtott kérelem megvizsgálására vonatkozó kötelezettsége a Dublin III. rendelet 19. cikkének (2) bekezdése alapján megszűnt. Másodszor humanitárius okokból, mivel Szlovéniában a menedékkérők befogadására vonatkozó megoldások terén olyan rendszerszintű hiányosságok tapasztalhatók, amelyek miatt emberi jogai megsértésének kockázata áll fenn.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm – Migrationsdomstolen.

<sup>86</sup> Különösen arra a tényre hivatkozik, hogy a (19) preambulumbekzdés a Dublin III. rendelet preambulumának része, és hogy a 27. cikk (1) bekezdésének szövege jelentősen eltér a korábbi rendelkezés szövegétől. A kérdést előterjesztő bíróság arra is rámutat, hogy egyebek között a jogi segítségnyújtásra vonatkozó további egyéb rendelkezéseket is bevezettek a Dublin III. rendeletbe, és hogy a bíróság még nem pontosította a 27. cikk (1) bekezdésében szavatolt fellebbezéshez vagy felülvizsgálathoz való jog terjedelmét.

<sup>87</sup> Figyelemre méltó a főtanácsnok azon megállapítása, hogy a „kérdést előterjesztő bíróság nem kért további útmutatást G. Karim kérelmének második részét illetően (amelyre mindenesetre úgy tűnik, hogy vonatkozik a bíróság Abdullahi-ítélete és a Dublin III. rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdése), és ezzel kapcsolatban megállapításokat sem tett”. Erre hivatkozással ugyanis a főtanácsnok G. Karim kérelmének ezt a részét az indítványa további részében nem tárgyalja, ahogyan az ítélet sem tér ki erre a kérdésre. Főtanácsnoki indítványa a C-155/15. számú Karim-ügyben 19. pont.

### *Az ítéletek főbb megállapításai*

Mindkét ügyben az első kérdés lényegében a 604/2013. rendelet 27. cikkének (1) bekezdésében a kérelmezők számára biztosított jogorvoslat terjedelmére irányul. Kérdéses, hogy ezt a bekezdést akként kell-e értelmezni, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben a menedékkérő hivatkozhat az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni kereset keretében az e rendelet III. fejezetében előírt felelősségi feltételek téves alkalmazására.<sup>88</sup>

A rendelet hivatkozott rendelkezése értelmében a kérelmezőnek joga van az átadásra vonatkozó határozatok elleni hatékony jogorvoslathoz, amelyet bírósághoz vagy törvényszékhez tény- vagy jogkérdésben benyújtott fellebbezés vagy felülvizsgálati kérelem formájában gyakorolhat. Kérdéses, hogy az átadásra vonatkozó határozatok elleni hatékony jogorvoslat magában foglalja-e az alapügyekben foglaltakhoz hasonló helyzetben a határozatok megtámadásának lehetőségét.<sup>89</sup>

Ahogy az a tényállásokból látható, a kérelmezők menedékjog iránti kérelmüknek valamely tagállamban való benyújtása után elhagyták a benyújtás tagállamának területét, és ezt követően ismételten kérelmet nyújtottak be valamely másik tagállamban.<sup>90</sup> A 604/2013. rendelet 19. cikkének (2) bekezdése alapján fő szabály szerint az e rendelet 18. cikkének (1) bekezdéséből eredő, a menedékkérő átvételére és visszavételére vonatkozó kötelezettségek megszűnnek, ha a felelős tagállam egy menedékkérő átvétele vagy visszavétele iránti megkeresés esetén bizonyítani tudja, hogy az érintett személy legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét. Az említett távollét után benyújtott kérelmet új kérelemnek kell tekinteni, ami a felelős tagállam meghatározására vonatkozó új eljárást tesz szükségessé.<sup>91</sup>

A bíróság álláspontja szerint olyan helyzetben, amikor valamely harmadik ország állampolgára az után, hogy menedékjog iránti első kérelmet terjesztett

<sup>88</sup> C-63/15. ítélet 29. pont és a C-155/15. számú, George Karim kontra Migrationsverket-ügyben [ECLI:EU:C:2016:410] hozott ítélet (a továbbiakban: C-155/15. ítélet), 19. pont.

<sup>89</sup> 604/2013. rendelet 27. cikk (1) bekezdés.

<sup>90</sup> Ennek azért van jelentősége, mert például a C-155/15. számú ügyben az alapeljárás felperese az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni keresetében nem a 604/2013. rendelet III. fejezetében előírt szabályok egyikének megsértésére hivatkozik, hanem inkább arra, hogy a Szlovén Köztársaság felelősségét az e rendelet 19. cikkének (2) bekezdésében szereplő azon különös szabályok megsértésével állapították meg, amelyek a harmadik ország olyan állampolgárának helyzetére vonatkoznak, aki az után, hogy menedékjog iránti első kérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét, mielőtt menedékjog iránti újabb kérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban. C-155/15. ítélet 20. pont.

<sup>91</sup> C-155/15. ítélet 15–16. pont

elő valamely tagállamban, legalább három hónapra elhagyja a tagállamok területét, mielőtt menedékjog iránti újabb kérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban, az a tagállam, amelyben a menedékjog iránti újabb kérelem előterjesztésére sor került, köteles az e rendelet által meghatározott szabályok alapján lefolytatni az újabb kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására irányuló eljárást. Tehát ha valamely harmadik ország olyan állampolgára, aki az után, hogy menedékjog iránti első kérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, bizonyítja, hogy legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét, mielőtt menedékjog iránti újabb kérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban, akkor a második kérelme új kérelemnek minősül, és azt a benyújtás államában kell elbírálni.<sup>92</sup>

Kérdéses azonban, hogy hivatkozhat-e a kérelmező az átadásra vonatkozó határozattal szembeni kereset keretében az e rendelet 19. cikkének (2) bekezdésében előírt szabályok megsértésére. Kiterjed-e a rendelet 27. cikkében biztosított jogorvoslat a rendelet 19. cikkében foglalt rendelkezések nemzeti hatóság általi megsértése esetére is.<sup>93</sup>

A kérdés azért is kiemelkedő jelentőségű, mert a bíróság eddigi ítélkezési gyakorlata meglehetősen megszorítóan értelmezte a menedékkérő jogorvoslati lehetőségét a C-394/12. számú *Abdullahi*-ügyben hozott ítéletében. E szerint a menedékkérő csak akkor kérdőjelezheti meg valamely tagállam a menedékkérőnek az unió területére való első belépése szerinti tagállamként fennálló felelősségét, ha arra hivatkozik, hogy e tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően rendszerszerű hibák tapasztalhatók, amelyek miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy e kérelmező az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.<sup>94</sup>

A bíróság az elemzett két ítéletben szakítani kívánt ezzel az értelmezéssel elsősorban a megváltozott jogszabályi környezetre hivatkozással.<sup>95</sup> Az ítélkezési gyakorlatban bekövetkezett változásnak az ad nyomatékot, hogy mindkét ítélet nagytanácsban született.<sup>96</sup>

A rendelet 27. cikke (1) bekezdésének szövegéből a jogorvoslatra vonatkozó követelményként mindössze az olvasható ki, hogy az e rendelkezésben

---

<sup>92</sup> C-155/15. ítélet 17–18. pont

<sup>93</sup> C-155/15. ítélet 21. pont

<sup>94</sup> C-63/15. ítélet 32. pont

<sup>95</sup> A menedékkérőnek biztosított jogok tekintetében a 604/2013. rendelet lényeges pontokon eltér a 2013. december 10-i *Abdullahi*-ítélet alapjául szolgáló ügyben alkalmazott 343/2003. rendeletről.

<sup>96</sup> C-63/15. ítélet 33–34. pont

előírt jogorvoslatnak hatékonynak kell lennie és az mind tény-, mind jogkérdésre vonatkozhat. Nem tartalmaz azonban ez a rendelkezés semmiféle korlátozást arra vonatkozóan, hogy a menedékkérő pontosan mire hivatkozhat e jogorvoslat keretében.<sup>97</sup>

A C-63/15. számú ítéletében a bíróság explicit rögzíti, hogy „*az uniós jogalkotó nem írt elő sajátos vagy a fortiori kizárólagos kapcsolatot a 604/2013. rendelet 27. cikkében előírt jogorvoslatok és az e rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében immár kimondott azon szabály között, amely korlátozza a menedékkérőnek az elsődlegesen felelősnek kijelölt tagállam részére történő átadása lehetőségeit abban az esetben, ha e tagállamban a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek rendszerszintű hiányosságai vannak, aminek eredményeként az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn*”<sup>98</sup>.

További lényeges változtatás a szabályozásban ahhoz az állapothoz képest, amelyre a bíróság az *Abdullahi*-ügyben hozott határozatát alapozta, hogy immár a 604/2013. rendelet (19) preambulumbekzdése pontosítja a menedékkérő számára az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szemben nyitva álló jogorvoslat terjedelmét.<sup>99</sup> Ilyen tartalmú rendelkezés a 343/2003. rendeletben még nem szerepelt.<sup>100</sup> A rendelet preambulumból mint a jogalkotói akarat primer megismerési forrásából következtethetünk arra, hogy a 27. cikkben előírt hatékony jogorvoslat nem csupán az abban a tagállamban fennálló jogi és ténybeli helyzet megvizsgálását jelenti, ahová a kérelmezőt átadják, hanem ennek a jogorvoslatnak ki kell terjednie a rendelet alkalmazásának vizsgálatára is. Előbbi arra irányul a rendelet 3. cikk (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, hogy a kérelmezőt ne adják ki olyan tagállamba, ahol a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek rendszerszintű hiányosságai vannak. Utóbbi azonban ennél általánosabban a rendelet megfelelő alkalmazásának ellenőrzésére irányul. Konkrétabban ez a jogorvoslati lehetőség „*többek között az említett rendelet III.*

---

<sup>97</sup> C-63/15. ítélet 35–36. pont

<sup>98</sup> C-63/15. ítélet 37. pont

<sup>99</sup> „Az érintett személyek jogainak hatékony védelme érdekében jogi biztosítékokat és hatékony jogorvoslati eszközöket kell biztosítani a felelős tagállamnak való átadásra vonatkozó határozatokkal kapcsolatban, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összhangban. A nemzetközi jog tiszteletben tartása érdekében az ilyen határozatok elleni hatékony jogorvoslatnak egyaránt ki kell terjednie e rendelet alkalmazásának, valamint az azon tagállamban fennálló jogi és ténybeli helyzetnek a megvizsgálására, amelynek a kérelmezőt átadják.”

<sup>100</sup> C-63/15. ítélet 38. pont

*fejezetében előírt, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek helyes alkalmazásának ellenőrzésére irányul, ideértve az e rendelet 12. cikkében említett felelősségi feltételt is*<sup>101</sup>.

A bíróság ennek igazolására a 604/2013. rendelet elfogadásával bekövetkező általános fejlődést és a rendeletben szereplő célkitűzéseket hivatkozza. Előbbinek a menekültügyi eljárások és a kérelmező eljárásban betöltött szerepe szempontjából kiemelkedő jelentősége van. A bíróság akként értelmezi a menekültekkel kapcsolatos eljárásokban bekövetkezett változásokat, hogy az *„uniós jogalkotó különféle jogokat és mechanizmusokat hozott létre vagy erősített meg, amelyek biztosítják a menedékkérőknek a felelős tagállam meghatározására irányuló eljárásban való részvételét, a 604/2013. rendelet nagymértékben eltér a 343/2003 rendeletről, amely a 2013. december 10-i Abdullahi-ítélet [...] alapjául szolgáló ügyben alkalmazandó volt*<sup>102</sup>. A bíróság tehát a kérelmező beleszólása nélküli „államközi megállapodás” helyett a kérelmező aktív beleszólási jogosultságát hangsúlyozza. Ezentúl nem az államok döntenek a kérelmező részvétele nélkül, hanem annak lehet ráhatása ez eljárás kimenetelére.

A bíróság ítéletében részletesen is elemezte azokat a rendelkezéseket, amelyek azt igazolják, hogy a menedékkérőket aktívan be kell vonni a felelős tagállam megállapítására irányuló eljárásba. *„A 604/2013. rendelet kérésében az uniós jogalkotó a felelős tagállam meghatározása tekintetében nem szorítkozott a kizárólag a tagállamok közötti kapcsolatokat rendező szervezési szabályok kialakítására, hanem úgy döntött, hogy bevonja a menedékkérőket ezen eljárásba, arra kötelezve a tagállamokat, hogy tájékoztatást nyújtsanak számukra a felelősségi feltételekről, és adjanak alkalmat nekik arra, hogy benyújtsák az e feltételek megfelelő alkalmazását lehetővé tevő információkat, valamint biztosítva számukra az eljárás lezárultával esetleg hozott, átadásra vonatkozó határozatokkal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jogot.*<sup>103</sup> A bíróság akként értékelte a dublini rendszer 343/2003. rendeletén alapuló rendszeréhez képesti változásokat, hogy a változtatások a hatékonyság növelése mellett a kérelmezők szerepének módosítására, az eljárásba való bevonásuk elősegítésére, illetve a nekik nyújtott védelem növelésére is irányulnak. Egy továbbra is szűken értelmezett kérelmezői jogorvoslati jogosultság e folyamat ellen hatna.<sup>104</sup>

---

101 C-63/15. ítélet 40–44. pont

102 C-63/15. ítélet 45–46. pont

103 C-63/15. ítélet 47–49. pont

104 C-63/15. ítélet 54–55. pont



A bíróság elismerte, hogy bár a bírósági jogorvoslat igénybevétele esetleg megváltoztathatja a felelős tagállam meghatározására irányuló eljárás végleges kimenetelét és hogy ez valamelyest lassíthatja az átadási eljárásokat, azonban „a bíróság a 343/2003. rendelettel összefüggésben már kimondta, hogy az uniós jogalkotónak nem állt szándékában, hogy a menedékjog iránti kérelmek gyors feldolgozásának követelménye érdekében feláldozza a menedékkérők bírói jogvédelmét [...] E megállapítás a fortiori érvényes a 604/2013. rendelet esetében, mivel az uniós jogalkotó e rendelettel érezhetően továbbfejlesztette a dublini rendszer keretében a menedékkérőknek biztosított eljárási garanciákat.”<sup>105</sup> Ugyanakkor a bíróság azt is rögzíti, hogy a rendelet bizonyos rendelkezései, különösen is a 22. cikk (4) és (5) bekezdése megakadályozzák a felelős tagállam megállapítására irányuló eljárás túlzott elhúzódását.<sup>106</sup>

#### *További előzetes döntéshozatali kérelmek*

Érdemes felhívni a figyelmet két további folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárásra, amelyek tárgya szintén a 604/2013. rendelet valamely rendelkezésének értelmezése. Ezekben az eljárásokban az előterjesztett kérdések szövegének ismeretében arra következtethetünk, hogy a bíróság majdani ítéletei további pontosítást jelentenek majd.

Egy svéd bíróság<sup>107</sup> által 2016. február 3-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem kérdései a C-60/16. számú, *Mohammad Khir Amayry kontra Migrationsverket*-ügyben az átadási célú őrizetre és a jogorvoslatokra vonatkozó rendelkezésekre (604/2013. rendelet 27. és 28. cikk) irányultak. Egy cseh bíróság<sup>108</sup> által 2015. október 7-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján a C-528/15. számú, *Al Chodor és társai-eljárásban* szintén az őrizet szabályai adják majd a vizsgálat tárgyát.

## **Zárógondolatok**

Mindezek után érdemes röviden összegezni az egyes irányelvek értelmezése tekintetében azon általános megállapításokat, amelyek akár az egyes tagállam-

---

<sup>105</sup> C-63/15. ítélet 56–57. pont

<sup>106</sup> C-63/15. ítélet 58–59. pont

<sup>107</sup> Kammarätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen.

<sup>108</sup> Nejvyšší správní soud.

mi jogalkotók vagy adott esetben a jogalkalmazás számára jelentőséggel bírhatnak.

Elsőként az *eljárási irányelv* vonatkozásában kiemelendő, hogy a valamely személlyel szemben beutazási tilalom elrendelése után benyújtott nemzetközi védelem iránti újabb kérelem nem akadályozza az adott személy nemzetbiztonság vagy a közrend védelme érdekében történő őrizetbe vételét. Az ilyen őrizet ugyanis nem jár azzal a következménnyel, hogy megfosztja a kérelmezőt a kizárólag a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárás érdekében a tagállamban maradás jogától addig, amíg a felelős hatóság a nemzetközi védelem iránti kérelméről első fokon nem határoz.

A *kvalifikációs irányelvet* illetően megállapítható, hogy az nem különböztet a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek között abban a tekintetben, hogy utóbbiakat ne illethné meg a lakóhely szabad megválasztásának joga, miközben ezt a genfi egyezmény és azzal összhangban az irányelv a menekültek számára lehetővé teszi. A tagállamoknak ebből kifolyólag garantálniuk kell a nemzetközi védelemben részesülő személyek számára mind az e védelmet nyújtó tagállam területén való szabad mozgás, mind pedig a lakóhely e területen való megválasztásának lehetőségét.

A kiegészítő védelemben részesülő személyekre a tartózkodási helyük megválasztása tekintetében fő szabály szerint nem vonatkozhat az e védelmet nyújtó tagállam területén jogszerűen tartózkodó más harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandónál szigorúbb rendszer. A nemzetközi védelemben részesülő személyek a védelmet nyújtó állam polgáraival azonos feltételek mellett kell hogy részesüljenek a szociális ellátásokban.

Mindezek alapján valamely nemzeti szabályozás akkor írhat elő érvényesen a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében anélkül, hogy ilyet a menekültekkel, az érintett tagállam területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal vagy a saját állampolgáraival szemben is előírna, ha a személyek e kategóriái az e szabályozás által megvalósítani kívánt célkitűzés tekintetében nem volnának objektíve összehasonlítható helyzetben.

Elméletben a szociális ellátások folyósításából fakadó teher hatáskörrel felruházott különböző intézmények közötti megfelelő megosztása az e személyeket megillető mozgásszabadság korlátozásának elfogadható indoka lehetne. A kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség azonban csak akkor elfogadható, ha ilyen korlátozás a kiegészítő védelemben részesülő személyre, menekültre,

egy adott tagállam területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárra vagy saját állampolgárra egyaránt vonatkozik. A szociális ellátásokban részesülő személyek helyválttatása vagy az érintett tagállam területén való egyenlőtlen koncentrálódása e tehernek a hatáskörrel felruházott különböző intézmények közötti egyenlőtlen megoszlását vonhatja maga után, és e tekintetben nincsen különösebb jelentősége annak, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személy adott esetben milyen státusza.

Azzal kapcsolatban, hogy a kiegészítő védelemben és bizonyos különleges szociális ellátásokban részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget igazolhatja-e a harmadik országbeli állampolgároknak az e védelmet nyújtó tagállamon belüli integrációjának az elősegítése, a nemzeti bírónak azt kell megvizsgálnia, hogy a vizsgált nemzeti szabályozás a kiegészítő védelemben és szociális ellátásban részesülő személyek tekintetében olyan bánásmódot ír-e elő, amely eltér az adott tagállam területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak általánosan alkalmazandó bánásmódtól. A saját tagállami állampolgárokkal való összevetés az integrációs szükségletek szempontjából nem látszik indokoltnak. Ha a két személyi kör tekintetében a szabályozás eltér, a nemzeti bírónak azt kell megvizsgálnia, hogy a szabályozás által elérni kívánt célkitűzés tekintetében a két csoport objektíve összehasonlítható helyzetben van-e. A tagállami bíróság feladata annak megvizsgálása, hogy az a körülmény, hogy a szociális ellátásban részesülő harmadik országbeli állampolgár nemzetközi védelemben – beleértve a kiegészítő védelmet – részesül, egyben azt jelenti-e, hogy e személy az adott tagállamban jogszerűen tartózkodó és ott szociális támogatásban részesülő más, harmadik országbeli állampolgárokkal szemben fokozott integrációs nehézségekkel szembesül.

A *befogadási feltételekről szóló irányelv* tekintetében megállapítható, hogy a kérelmező nemzetbiztonság vagy a közrend védelmére alapított indokok miatti őrizetbe vételének lehetősége azon feltételek összességének a megtartásától függ, amelyek célja az ilyen intézkedés alkalmazásának szigorú körülhatárolása. Az alapjogi charta 6. cikke által biztosított szabadsághoz való jog törvény által, e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával az arányosság elvének szem előtt tartásával korlátozható. Az irányelv hivatkozott rendelkezése erre figyelemmel érvényes.

Végül a *Dublin III. rendelet* kapcsán tett egyik ilyen fontos megállapítás, hogy a rendelet 3. cikk (3) bekezdése, amely lehetővé teszi a biztonságos har-

madik országba küldést, semmilyen időbeli korlátozást nem tartalmaz. Ennek értelmében „minden tagállam” „fenntartja” a jogot, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személyt biztonságos harmadik országba küldje. A biztonságos harmadik ország elvét bármely tagállam alkalmazhatja. A 604/2013/EU rendelet nem tartalmaz olyan szabályt, amely – akár a felelős tagállam meghatározása előtt, akár az után – megakadályozná valamely kérelmező biztonságos harmadik országba küldését. Ha valamely tagállam elismerte felelősségét a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért, nem akadályozza meg azt, hogy e tagállam a későbbiekben biztonságos harmadik országba küldje a kérelmezőt. E rendelet 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdéséből eredő azon kötelezettség, amely szerint „*a tagállamok biztosítják a kérelem vizsgálatának befejezését*”, csupán a felelős tagállam bizonyos kötelezettségeinek, egyebek között azon kötelezettségének pontosítására korlátozódik, miszerint e tagállam gondoskodik arról, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata befejeződjék, és nem a kérelmező biztonságos harmadik országba való küldésének jogára vonatkozik.

Másodikként kiemelendő annak egyértelművé válása, hogy visszavételi eljárás keretében a felelős tagállam nem köteles tájékoztatni az átadó tagállamot a kérelmezők biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó nemzeti szabályozásának tartalmáról vagy az e területen irányadó közigazgatási gyakorlatáról. A biztonságos harmadik ország elvére vonatkozó nemzeti szabályozás és gyakorlat nem befolyásolja a felelős tagállam meghatározását és az érintett kérelmező e tagállamnak való átadását. Továbbá nem sérti a kérelmezőnek az átadásra vonatkozó határozattal és a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó határozattal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jogát sem, ha a felelős tagállam nem tájékoztatja az átadó tagállamot a biztonságos harmadik országokra vonatkozó szabályozásáról és az e területen irányadó közigazgatási gyakorlatáról.

A harmadik releváns megállapítás, a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata „befejezésének” előírása a felelős tagállam által nem kötelezi e tagállamot arra, hogy a védelem iránti kérelem vizsgálatát az eljárás meghatározott szakaszában folytassa. A tagállamok lehetőséget kínálhatnak a nemzetközi védelem iránti kérelmeket első fokon megvizsgáló hatóság számára, hogy a kérelem vizsgálatát abban a szakaszban folytassa, ahol az megszakadt, mindazonáltal nem kötelezi őket erre.

A negyedik fontos megállapítás, hogy a hatékony jogorvoslat nem csupán az abban a tagállamban fennálló jogi és ténybeli helyzet megvizsgálását jelenti, ahová a kérelmezőt átadják, hanem ennek a jogorvoslatnak ki kell ter-

jednie a rendelet alkalmazásának vizsgálatára is. Előbbi arra irányul, hogy a kérelmezőt ne adják ki olyan tagállamba, ahol a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek rendszerszintű hiányosságai vannak. Utóbbi azonban ennél általánosabban a rendelet megfelelő alkalmazásának ellenőrzését célozza.

Ha tehát valamely harmadik állam állampolgára az után, hogy menedékjog iránti első kérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, legalább három hónapra elhagyta e tagállam területét, és ezt követően menedékjog iránti kérelmet terjeszt elő egy másik tagállamban, akkor ebben a helyzetben az a tagállam köteles lefolytatni az újabb kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására irányuló eljárást, amelyben a menedékjog iránti újabb kérelmet előterjesztették. Ez az újabb meghatározásra irányuló eljárás elkülönül attól az eljárástól, amelyet eredetileg az a tagállam folytatott le, amelyben a menedékjog iránti első kérelmet előterjesztették, és vezethet egy újabb felelős tagállam kijelöléséhez. Ebből következően a menedékkérő az átadásra vonatkozó határozat megtámadására irányuló keresetében hivatkozhat a rendelet 19. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében szereplő szabály megsértésére.

A tanulmány tehát röviden össze kívánta foglalni az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát a közös európai menekültügyi rendszer vonatkozásában. Már most láthatók olyan kiemelt jelentőségű kérdések, ahol a pontosítási törekvések ellenére az új, módosított uniós jogi aktusok is értelmezésre szorulnak majd. A bíróság ismertetett ítéletei össze kívánták foglalni azokat a pillanatnyilag releváns megállapításokat, amelyek a jogalkalmazás számára kiemelt jelentőségűek. Ahogyan az a folyamatban lévő eljárásokra röviden kitékintő részekből is kitűnik, az állandóan fejlődő joggyakorlatra figyelemmel ez egy folyamatosan aktualizálásra szoruló összefoglalás lehet, amelyet értelemszerűen – ahol ez lehetséges – az uniós jogi aktusok korábbi változataihoz kapcsolódó európai bírósági gyakorlattal összhangban kell alkalmazni.